

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Filosofi pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ditentukan dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945¹. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 18 Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, menekankan adanya kewenangan yang kuat, mengatur dan mengurus urusan pemerintahan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya cita-cita kesejahteraan rakyat. Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional saat ini dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan pertama Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 282 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang pada pokoknya mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD dan administrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dengan administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat. Namun demikian dalam Pasal 283 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah tetap merupakan bagian tidak terpisahkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan.

¹ Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen ke-4

Pengelolaan keuangan daerah yang diamanatkan oleh Undang-undang pemerintahan daerah adalah efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan kemanfaatan bagi masyarakat.² Desa merupakan ujung terdepan wilayah yang bersentuhan dengan Masyarakat. Kemajuan Desa, menjadi kemajuan masyarakatnya. Oleh karena itu perlu secara terus menerus dipikirkan dan selanjutnya di realisasikan agar bagaimana desa dapat maju, baik dari aspek ekonomi, administrasi, maupun partisipasi masyarakatnya.³

Alokasi Dana Desa merupakan sebuah program pemerintah dimana setiap Desa dalam Kabupaten mendapat alokasi dana yang dianggarkan dari APBN sebesar Rp. 1.000.000.000,- (Satu Miliar Rupiah) setiap satu Desa. Program ini berjalan sejak disahkannya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa, dan mulai dilaksanakan pada tahun 2015. Merujuk pada ketentuan Pasal 72 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pendapatan desa yang bersumber dari alokasi APBN, atau dana desa bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani, kucuran dana bertahap juga didasarkan dengan mempertimbangkan kemampuan APBN dan fiskal nasional.

Selain itu, pemerintah juga mempertimbangkan kesiapan kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan, pengawasan, serta kesiapan desa dalam melaksanakan pembangunan desa. Atas dasar itulah pemerintah berpandangan dana desa dialokasikan sebesar Rp 9.100.000.000.000 (sembilan triliun satu miliar

²Kranianga Hendra, 2017, *Carut Marut Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Ekonomi Daerah Perspektif Hukum Dan Politik*, Depok: Prenadamedia Group. Hal. 1

³ Sujono, 2017, *Mengembangkan Potensi Masyarakat Di Desa dan Kelurahan*, Yogyakarta: Deepublish Publisher. Hal. 8

rupiah) yang bersumber dari realokasi anggaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di beberapa kementerian negara maupun lembaga.⁴

Melalui Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa telah diperkuat kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Selain diperkuat kewenangannya, desa juga diberikan sumber-sumber pendapatan.⁵ Pendapatan Desa bersumber dari: (1) Pendapatan Asli Desa: Hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong-royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; (2) Dana Desa dari APBN; (3) Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota (paling sedikit 10%); (4) Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kab/Kota (minimal 10% dari Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum); (5) Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kab/Kota; (6). Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga; (7) Lain-lain pendapatan Desa yang sah.⁶

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan berdasarkan: (1) jumlah penduduk; (2) angka kemiskinan; (3) luas wilayah; dan (4) tingkat kesulitan geografis.⁷ Alokasi Dana Desa memiliki tujuan: (1) Meningkatkan pelayanan publik di desa, (2) Mengentaskan kemiskinan, (3) Memajukan

⁴Hukumonline.com, Jum'at, 2 Maret 2018, 19.00 WIB: *Dana Desa Dikucurkan Secara Bertahap, dalam* <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53f9cbe50ea6f/dana-desa-dikucurkan-secara-bertahap>

⁵ Buku Saku Dana Desa: *Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Hal. 6

⁶Pasal 72 ayat (1), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

⁷ Penjelasan Pasal 72 ayat (2), UU No. 6 Th. 2014

perekonomian desa, (4) Mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa, (5) Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.⁸

Dalam upaya mewujudkan tujuan negara melalui pengelolaan keuangan daerah, pada realitasnya tidak berjalan sesuai dengan jiwa dari pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan. Dana yang seharusnya digunakan untuk mensejahterakan rakyat menjadi kurang bermanfaat. Upaya untuk menggali potensi daerah dalam rangka pengembangan dan pembangunan menuju kesejahteraan masyarakat ternyata dalam pelaksanaannya sangat berpotensi menimbulkan penyelewengan.⁹

Pengelolaan Alokasi Dana Desa tidak luput dari adanya penyalahgunaan wewenang oleh perangkat desa. Problem ini lahir karena pengelolaan anggaran yang besar namun implementasinya di level desa tidak diiringi prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam tata kelola politik, pembangunan, dan keuangan desa. Menurut data *Indonesian Corruption Watch* (ICW), setelah melakukan pemantauan atas korupsi yang terjadi di Desa selama kurun waktu 2015-2017 kasus tindak pidana korupsi di Desa semakin meningkat. Pada tahun 2015, kasus korupsi mencapai 17 kasus dan pada tahun 2016 meningkat menjadi 41 kasus. Pada tahun 2017 terjadi lonjakan kasus korupsi dua kali lipat dengan total 96 kasus.

Dengan demikian dalam kurun waktu 3 tahun total kasus korupsi yang ditemukan sebanyak 154 kasus. Dari 154 kasus korupsi tersebut, 127 kasus berasal dari korupsi anggaran desa, sementara sisanya 27 kasus berasal dari kasus

⁸Buku Saku Dana Desa: *Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Hal. 7

⁹Kranianga Hendra. *Op. Cit.*, Hal. 2

non-anggaran desa, misalnya pungutan liar yang dilakukan aparat desa. Kepala desa merupakan aktor atau pelaku yang dominan terjerat kasus adalah Kepala Desa dengan jumlah 112 kepala desa yang terjerat kasus korupsi anggaran desa. Salah satu kasus yang cukup menyita perhatian adalah yang menjerat Agus Mulyadi, Kepala Desa Dassok, Kabupaten Pamekasan. Agus terlibat dalam dugaan suap 'pengamanan' kasus pengadaan yang menggunakan dana desa di Desa Dassok. Yang menarik dari kasus ini adalah KPK turun tangan melakukan OTT karena melibatkan Bupati dan seorang Jaksa.

Dari aspek kerugian negara, korupsi di desa turut menimbulkan kerugian dalam jumlah besar. Pada tahun 2015 kerugian Negara mencapai Rp. 9,12 Milyar, pada tahun 2016 kerugian Negara mencapai Rp. 8,33 Milyar dan pada tahun 2017 kerugian melonjak menjadi 30,11 Milyar. Total kerugian Negara yang ditimbulkan akibat korupsi di sektor desa mencapai Rp. 47,56 Milyar atau setara dengan alokasi dasar dana APBN untuk 77 desa.¹⁰

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- (1) Bagaimana identifikasi penyalahgunaan alokasi dana desa?
- (2) Bagaimana mekanisme pencegahan penyalahgunaan alokasi dana desa?
- (3) Bagaimana modus kepala desa dalam melakukan penyalahgunaan alokasi dana desa?

¹⁰Outlook Dana Desa 2018 *Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik*, Indonesia Corruption Watch, 2018

- (4) Bagaimana karakteristik penjatuhan pidana kepada kepala desa jika melakukan tindak pidana korupsi alokasi dana desa?

C. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan

Tujuan penelitian yang dapat dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

- a. Untuk memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Untuk mengetahui bagaimana satuan Kepolisian Resort Kabupaten menindaklanjuti korupsi alokasi dana desa yang dilakukan oleh kepala desa.
- c. Untuk mengetahui bagaimana identifikasi penyalahgunaan alokasi dana desa.
- d. Untuk mengetahui mekanisme pencegahan penyalahgunaan alokasi dana desa.
- e. Untuk mengetahui modus kepala desa dalam melakukan penyalahgunaan alokasi dana desa.
- f. Untuk mengetahui karakteristik penjatuhan pidana kepada kepala desa jika melakukan tindak pidana korupsi alokasi dana desa

2. Manfaat

Manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Untuk menambah pengetahuan dan perkembangan ilmu pidana dan sebagai referensi untuk kalangan akademisi yang akan melakukan penelitian sejenis yang berkaitan dengan penyelesaian tindak pidana korupsi alokasi dana desa, terutama bagi mahasiswa hukum.

b. Manfaat Praktis

Sebagai sarana pengetahuan umum tentang penyelesaian tindak pidana penyalahgunaan wewenang alokasi dana desa bagi masyarakat.

D. Kerangka Pemikiran

Alokasi dana desa atau biasa disingkat ADD adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.¹¹ Pembangunan desa mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam rangka Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah, karena di dalamnya terkandung unsur pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta menyentuh secara langsung kepentingan masyarakat desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka.¹²

Pada tahun 2014 dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta didukung dengan diterbitkannya PP 47/2015 tentang Perubahan atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang

¹¹ PP Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹² Chandra Kusuma Putra, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo, *Jurnal Administrasi Publik: Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Hal. 1203

Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi dasar diadakannya Alokasi Dana Desa, lebih tepatnya dalam Pasal 72 Undang-Undang tersebut. Dijelaskan dalam Pasal 72 ayat (2) bahwa alokasi anggaran tersebut digunakan untuk mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.

Alokasi dana desa apabila kurangnya pengawasan terhadap perangkat desa dapat menyebabkan penyalahgunaan wewenang oleh perangkat desa tersebut, khususnya kepala desa sebagai pemegang kewenangan tertinggi di desa. Dalam hal ini kepolisian sebagai salah satu institusi pertama dalam mengidentifikasi adanya penyalahgunaan alokasi dana desa serta melakukan penyidikan mengenai ada tidaknya tindak pidana korupsi alokasi dana desa yang dilakukan oleh kepala desa guna terciptanya pemerintahan desa yang bersih dan di percaya oleh masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara atau langkah yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitiannya. Metode yang digunakan sebagai berikut:

1. Pendekatan masalah

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis empiris, yaitu jenis penelitian sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.¹³

¹³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002. Hal. 15

2. Sumber Data

Sumber data penelitian adalah tempat dari mana data diperoleh, diambil dan dikumpulkan. Adapun yang menjadi sumber data penelitian ini adalah :

- a. Data primer yaitu data yang diambil langsung dari sumbernya. Dalam hal ini berupa informasi langsung dari pihak Kepolisian Resort Kabupaten yang menjadi fokus penelitian, berkaitan dengan penyelesaian tindak pidana korupsi Alokasi Dana Desa.
- b. Data sekunder, dalam penelitian ini juga diperlukan data sekunder yang berfungsi sebagai pelengkap atau pendukung data primer sehingga data ini diperoleh secara tidak langsung dalam penelitian ini. Data ini bersumber dari buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan dan sumber lain yang berhubungan dengan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah suatu cara yang digunakan untuk mengumpulkan data dari suatu penelitian yang terdiri dari :

- a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu data yang diteliti dalam suatu penelitian dapat berupa data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan, meliputi:

 - 1) Bahan-bahan Hukum Primer seperti undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Tentang Desa, PP 47/2015 tentang Perubahan atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, PMK Nomor 49/PMK.07/2016 tentang Tatacara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa .

- 2) Bahan-bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yaitu hasil karya ilmiah para sarjana, buku-buku literatur yang berkaitan, dan hasil-hasil penelitian.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada sang narasumber. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor itu ialah pewawancara, narasumber, topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan dan situasi wawancara. Pewawancara menyampaikan pertanyaan-pertanyaan kepada narasumber untuk menjawab, menggali jawaban lebih dalam dan mencatat jawaban dari narasumber.

c. Analisis Data

Analisis bahan hukum dalam skripsi ini dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu peneliti mencari pemahaman atau pengertian tentang suatu fenomena, kejadian, maupun kehidupan manusia dengan terlibat langsung dan/atau tidak langsung yang diteliti, kontekstual, dan menyeluruh. Penelitian ini mengumpulkan data secara bertahap dan makna disimpulkan selama proses berlangsung dari awal hingga akhir penelitian, bersifat naratif.¹⁴

F. Sistematika Skripsi

Agar lebih mudah dalam memahami dan mempelajari hasil penelitian dan pembahasannya yang tertuang dalam skripsi ini, maka penulisan skripsi ini dibagi dengan sistematika sebagai berikut

BAB I Pendahuluan Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang permasalahan yang diangkat, permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II Tinjauan Pustaka pada bab ini berisi tentang uraian yang meliputi pengertian tentang desa, struktur pemerintahan desa, sumber-sumber keuangan desa, dana desa, otonomi desa, pengelolaan alokasi dana desa.

BAB III Pembahasan Pada bab ini didalamnya meliputi pembahasan menjabarkan tentang tindak pidana penyalahgunaan alokasi dana desa yang

¹⁴ A Muri Yusuf. 2017. *Metode Penelitian: Kuantitatif, Kualitatif, Dan Penelitian Gabungan*. Jakarta: Kencana. Hal. 328

terjadi, mekanisme pengawasan alokasi dana desa dan penyelesaian tindak pidana penyalahgunaan alokasi dana desa.

BAB IV Penutup pada bab ini merupakan bab penutup, berisi kesimpulan dari hasil pembahasan serta saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.